



**Fiskeridirektoratet**  
Pb. 185 Sentrum  
5804 Bergen

Vår dato  
30.03.2012

Vår referanse  
2011/00090-7

Vår saksbehandler

Deres referanse

## **FORSLAG OM BEVARINGSSONER I TVEDESTRAND KOMMUNES SJØMRÅDER - HØRINGSUTTALELSE FRA NORGES FISKARLAG, FISKERLAGET SØR OG DYPVÅG FISKERLAG**

### **Bakgrunn**

Norges Fiskarlag, i samarbeid med Fiskerlaget Sør og Dypvåg Fiskerlag, viser til forslag til forskrift om bevaringssoner i Tvedestrand kommunes sjømråder, som er sendt på høring av Fiskeridirektoratet med høringsfrist 30. mars 2012. Etter planen skal forskriften tre i kraft 1. juni 2012. I prosjektet «aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen», som ligger til grunn for Fiskeridirektoratets høringsnotat, legger Tvedestrand kommune opp til en evaluering etter 5 år. Fiskeridirektoratet foreslår derfor i sitt høringsutkast at forskriften i første omgang gjelder fram til 31. mai 2017.

Fiskeridirektoratet viser i sitt høringsnotat til at prosjektet kan bli det første av denne typen i landet. I tillegg til merknader til selve forskriften, ønsker de derfor også vurderinger av den prosessen som er gjennomført i Tvedestrand kommune.

Fiskeridirektoratet opplyser at Fiskeri- og kystdepartementet, Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet nå arbeider med en evt. utvidelse av «aktiv forvaltning konseptet». Det oppgis at Fiskeri- og kystdepartementet har besluttet at «*Nettverk for fjord- og kystkommuner*» skal inviteres som prosjektpartner.

### **Fiskarlagets grunnleggende syn på marint vern**

Fiskerne er helt avhengige av et rent havmiljø og bestander som forvaltes og høstes på en bærekraftig måte. Fiskerne har vært innstilt på å bidra til god sameksistens med andre brukere av kystsonen, og i store trekk har konflikter med andre interesser hittil latt seg løse på en akseptabel måte. Allikevel ser en nå at fiskerne i stadig større grad fortrenses fra sine tradisjonelle fiskeplasser og at viktige gyte- og oppvekstområder blir negativt påvirket av forskjellige aktiviteter.

Såkalt «bit for bit utbygging» har vært særlig omfattende langs Sør- og Østlandskysten. Dette omfatter bl.a. mudring, dumping, utfylling, etablering av bryggeanlegg, småbåthavner og kunstige strender og utlegging av rør, kabler og bøyer m.v. Slike tiltak kan være til hinder for fiske og låssetting og ødelegge gyte- og oppvekstområder. Summen av det store antallet slike tiltak kan føre til svært alvorlige økologiske effekter. Det er nettopp i forhold til å forebygge dette at kystkommunene har en nøkkelrolle, bl.a. i forhold til sin kystsonoplanlegging. I tillegg er kystkommunene viktige i forhold til å sikre at forurensende utslipp ikke går på bekostning av havmiljø, ville bestander eller kystfiskernes driftsgrunnlag. Kystkommunene har derimot ingen formell rolle i forhold til regulering av fiskeriene.

Norge har lenge hatt permanente vernetiltak i fiskeriene. Store områder langs kysten er stengt for fiske med trål. Andre eksempler er vern av korallrev, nasjonalpark og midlertidige stengninger for å beskytte ungfisk. I tillegg jobbes det igjen med nasjonal marin verneplan. Norges Fiskarlag er grunnleggende positiv til slike tiltak dersom de innføres i dialog med fiskerne, og dersom de kan bidra til nødvendig vern av marine arter, naturtyper, gyteområder og oppvekstområder. Det er bl.a. derfor fiskernes organisasjoner i 2006 var positive og medvirket til opprettelse av 4 fredningsområder for hummer på Skagerrakkysten, et tiltak som skulle evalueres etter 10 år, altså i 2016. For torsk, som vandrer over større avstander, er situasjonen langt mer komplisert.

Når det gjelder etablering av nye frednings- og bevaringsområder så er det en forutsetning at disse må etableres etter gode prosesser som tar fiskerne på alvor. Landsstyret i Norges Fiskarlag har vedtatt at: «*Nye frednings- og bevaringsområder må etableres etter en overordnet nasjonal plan, og gjennom klare prosesser, der fiskerne får full anledning til medvirkning fra starten av*». I tillegg vedtok Norges Fiskarlags Landsmøte høsten 2009 at: «*Landsmøtet står fast på at vi skal ha en sentral fiskeriforvaltning i Norge. Endringer på yrkesfiskernes interesseområder må derfor avgjøres etter nasjonale prosesser og ikke på kommunalt eller regionalt nivå*».

Etter vår oppfatning oppfyller ikke prosjektet «Aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen», og dermed også Fiskeridirektoratets høringsforslag, disse forutsetningene

## **Rettslige synspunkter på forslag til forskrift om bevaringssoner i Tvedestrand kommunes sjøområder**

### ***1. Utredningsplikten etter forvaltningsloven - saksbehandlingsfeil***

Kravene til høring av forskrifter fremgår av forvaltningsloven § 37. Av bestemmelsens første ledd fremgår at «*Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*». Av annet ledd fremgår hvem som skal gis anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget.

Det bør være åpenbart at høringsinstansene må få rede på hva det er tale om å gi forskrifter for, samt å bli kjent med så meget av innholdet at det kan gis en meningsfylt uttalelse om de aktuelle problemstillinger forslaget berører. Forvaltningens utredningsplikt, altså grundigheten i informasjonen, varierer etter hva som er sakenes karakter, men det bør være rimelig klart at når det foreslås innføring av et forvaltningsregime som ikke tidligere er innført i Norge, så skjerpes kravet til utredningsplikten.

Utredningsplikten etter forvaltningsloven § 37 er etter Norges Fiskarlag sin vurdering brutt i denne saken. Denne konklusjonen baseres bl.a. på at det i høringsnotatet fremgår at forslaget til forskrift i sin helhet er basert på Tvedestrand kommunestyres vedtak av 27. oktober 2011. Dette selv om det i høringsnotatet fremgår at oversendelsen fra kommunen kun inneholdt kommunestyrets vedtak og ikke ga noen som helst informasjon om hvilke innspill som var fremsatt forut for kommunens vedtak. I et slikt tilfelle er det ikke mulig for høringsinstansene å gjøre seg opp en meningsfylt uttalelse om de aktuelle problemstillinger forslaget berører, herunder om det er behov for de foreslåtte tiltak, om de er hensiktsmessige etter en samlet vurdering av de ulike interesser og synspunkter, hvilken styrke og intensitet vernebestemmelsene skal ha osv.

Av høringsnotatet fremkommer at det er foretatt kartlegginger av bestandsstatus. Norges Fiskarlag legger til grunn at denne kartleggingen er et relevant moment i vurderingen av om det er ønskelig å innføre foreslåtte forskrift. Kartleggingen og dens resultater fremgår imidlertid ikke av høringsnotatet, verken som referat av de sentrale funn eller som vedlegg til notatet. Dette er en åpenbar svakhet med høringsnotatet. Slik Fiskeridirektoratet formulerer seg i notatet må en også legge til grunn at heller ikke Fiskeridirektoratet kjenner til innholdet i kartleggingen, hvilket også er en klar svakhet.

Det foreligger således en saksbehandlingsfeil. Det fremgår av Høyesteretts kjæremålsutvalg sin kjennelse inntatt i Rt-1993-420 at forskrifter vil kunne bli kjent ugyldige på grunn av mangler ved saksbehandlingen. Det bes av denne grunn om at forslaget trekkes tilbake.

## **2. Hjemmelsgrunnlaget – ugyldighet pga. personell kompetansemangel**

Med personell kompetansemangel menes at forskriften treffes av et annet organ enn det kompetente. Det er angitt i hjemmelsbestemmelsen hvilket organ som er kompetent.

I høringsnotatet fremgår at ”Fiskeri- og kystdepartementet kan i medhold av havressursloven vedta forskrifter for å gjennomføre kommunestyrets vedtak.” Det redegjøres imidlertid ikke nærmere med hvilken bestemmelse departementet har hjemmel til å vedta forslaget til forskrift. Det fremgår imidlertid av utkastet til forskriftsbestemmelsene at forskriften skal fastsettes med hjemmel i havressurslovens §§ 16 og 22.

Norges Fiskarlag er uenig i at forslaget kan hjemles i disse bestemmelsene. Etter Fiskarlagets syn er det § 19 om Marine beskyttede områder som hjemler forslaget dersom det er ønskelig å realisere og gjennomføre forslaget. Forslagets innhold sammenholdt med § 19 sin ordlyd og forarbeider tilsier at forslaget eventuelt må hjemles i § 19, og at det ikke er hjemmel for forskriften i § 16.

Den praktiske betydningen av dette er at kompetansen til å fatte beslutning etter § 16 er lagt til Fiskeri- og kystdepartementet, mens det er Kongen som har kompetanse til å opprette marine beskytta områder etter § 19. Den rettslige betydningen av dette er således den at dersom forslaget ikke kan hjemles i § 16, så har ikke Fiskeri- og kystdepartementet hjemmel til å vedta forskriften.

### **2.1 Nærmere om § 19 i relasjon til § 16**

Havressursloven § 19 lyder slik:

*”Kongen kan opprette marine beskytta område der hausting og anna utnytting av villevande marine ressursar er forbode. Det kan gjerast unntak for haustingsverksemd og anna utnytting som ikkje vil vere i strid med formålet med det beskytta området.”*

Av bestemmelsens forarbeider, Ot.prp nr. 20(2007-2008) side 193-194, fremgår at innføring av marine beskyttede områder etter § 19 gjelder tiltak av mer langsiktig karakter, i motsetning til stenging av områder som ledd i årlige reguleringer eller for kortere tidsrom, for eksempel av hensyn til innslag av yngel eller bifangst på et fangstfelt. Tiltak etter bestemmelsen skal likevel ikke være varige. Områder som kan beskyttes mot ulike høstingsformer etter bestemmelsen er i følge forarbeidene bl.a. viktige gyte- og rekrutteringsområder. Det fremgår også av forarbeidene at det etter § 19 kan opprettes referanseområder, f.eks. for forsknings- og overvåkningsformål, der det er behov for å avgrense høsting helt eller delvis for å sammenligne status og utvikling med tilsvarende områder der høsting ikke er avgrenset. Områdene kan beskyttes av hensyn til enkelte bestander, av hensyn til bunnhabitater eller av hensyn til den generelle tilstanden i et område.

Anvendelsesområdet for § 19 – som er en bestemmelse for områdebeskyttelse, knytter seg således til mer langsiktige tiltak (uten å være varige) for å bevare og gjenoppbygge ressurser. Dette i motsetning til reguleringer med hjemmel i § 16 om åpning og lukking av områder som ledd i de årlige reguleringer eller for kortere tidsrom.

§ 16 hjemler anledning til å fastsette forskrifter om hva som er en hensiktsmessig gjennomføring av fisket. Bestemmelsens annet ledd bokstav c lyder slik:

*”Departementet kan fastsetje forskrifter om gjennomføring av hausting, mellom anna om c) forbod mot hausting i visse område, av visse artar eller med visse reiskapar”.*

Norges Fiskarlag kan ikke se at forslaget til forskrift kan hjemles i § 16. Realitetene i forslaget er at det eventuelt må hjemles i § 19 og at en hjemmelshenvisning til § 16 fremstår som en omgåelse av en korrekt forståelse av havressurslovens bestemmelser. Norges Fiskarlag viser her til rapporten ”Aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen” av Torjan Bodvin, Alf Ring Kleiven og Sigurd H. Espeland. Rapporten er udatert. I denne rapporten drøftes opprettelser av marine beskyttede områder generelt men også spesielt i anledning ”Tvedestrandprosjektet”. På side 30 i rapporten fremkommer i pkt. 6.6 om «Vurdering av de enkelte sonene», bl.a. at de:

*”Kan defineres som et marint beskyttet område etter § 19 i havressursloven. I følge fdir kan det*

*opprettes marine beskyttede områder uten kongelig resolusjon.”*

Under oppsummeringen i nevnte punkt fremgår under siste kulepunkt bl.a.:

*”Å fastsette ”Marint beskyttet område” er sannsynligvis en lang prosess...”*

Til tross for konklusjonene ovenfor, som medfører at denne høringen må avvises på juridisk grunnlag, ønsker vi å følge Fiskeridirektoratets oppfordring om også kommentere den prosessen som har foregått i Tvedestrand:

### **Prosess, medvirkning og rolleforståelse**

Arbeidet med prosjektet *”Aktiv forvaltning av marine ressurser i kystsonen”* startet opp i 2009, med den hensikt å etablere lokale marint beskyttede områder, såkalte *”soneplaner”*. Prosjektet la også opp til etablering av lokale/regionale reguleringsorgan for forvaltning av fiskeriene (herunder redskapsbegrensninger og soner med fiskeforbud).

Fiskerlagenes første møte med prosjektet var et brev fra Tvedestrand kommune, underskrevet av ordfører, datert 5. mars 2009. Her ble det invitert til et folkemøte om prosjektet. Om prosjektet stod det i brevet:

*«Vi er i ferd med å starte opp et 5-årig prosjekt under ledelse av Havforskningsinstituttet Flødevigen, hvor-*

- *Kommunal og regional forvaltning av marine ressurser*
  - *Verdiskaping og næringsutvikling*
  - *Samfunnskontakt og informasjon*
- blir tre likeverdige tema i prosjektet*

Her var altså premissene for prosjektet allerede lagt, og en hovedmålsetting med prosjektet var å legge opp til en *«kommunal og regional forvaltning av marine ressurser»*, noe som strider med grunnleggende forutsetninger for norsk fiskeripolitikk. I tillegg hadde hovedtemaet *«verdiskaping og næringsutvikling»* svært lite fokus på yrkesfiskerne.

På det aktuelle folkemøtet, som markerte oppstarten på prosjektet, framsto prosjektledelsen i Tvedestrand kommune og Havforskningsinstituttet etter vår oppfatning som ensidig kritiske til yrkesfiske. Også av den informasjonen som noe senere ble gitt fra Fiskeridirektoratet region sør sin representant i prosjektet til Dypvåg Fiskerlag, får en et klart inntrykk av at de forskutterer at yrkesfiskerne er årsaken til den antatte nedgangen i bestandene av torsk og hummer i Tvedestrand, og at en lokal ressursforvaltning er det som skal til for å bøte på dette. Bl.a. skriver Fiskeridirektoratet region sør den 6. mai 2009 at: *«Dagens system med nasjonale reguleringer (som i liten grad er tilpasset lokale variasjoner), synes ikke å være bærekraftig for en rekke av de lokale ressursene (eller lokale komponenter av de lokale ressursene). Dette viser den dårlige utviklingen en rekke arter, bl.a. hummer, kysttorsk og ål, har hatt i de årlige strandnotundersøkelsene som gjennomføres av Havforskningsinstituttet, og det faktum at de nevnte artene nå er oppført på rødlista».*

Påstandene fra prosjektledelsen ved oppstarten av prosjektet var etter vår oppfatning feilaktige, og lite egnet som fundament for et godt samarbeid med fiskerne videre i prosjektperioden. Det er ikke kun mangelfulle reguleringer av fiskeriene som er hovedårsakene til at det i flere år var lave bestander av hummer og torsk på Sørlandskysten. Sannsynligvis skyldes dette først og fremst økosystemendringer (deriblant temperaturendringer, endringer i utbredelse av raudåte, framvekst av sel og skarv, fragmentering av gyte- og oppvekstområder gjennom bit for bit utbygging, utslipp osv.). Disse forholdene ble derimot ikke vurdert nærmere i prosjektet. I tillegg fikk fiskerne eller fiskernes organisasjoner heller aldri anledning til å være med i styringsgruppa, eller legge faglige premisser ved oppstarten av prosjektet.

På bakgrunn av de nevnte forholdene, ikke minst at en av hovedmålsettingene med prosjektet brøt med helt sentrale fiskeripolitiske føringer, var det vanskelig for fiskerne å delta i prosjektet. Styret i Fiskarlaget Sør vedtok derfor den 8. november 2009 at: *”På bakgrunn av at prosjektforslaget legger*

*opp til grunnleggende og prinsipielle endringer i fiskeriforvaltningen, så vil en anmode Norges Fiskarlag om å ta opp disse forholdene med Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet”.*

Norges Fiskarlag og Fiskerlaget Sør fikk deretter oversendt et første utkast til prosjektplan. Fiskeriene var fortsatt en ganske perifer målgruppe for prosjektet, og også her var etablering av en kommunal / regional forvaltning av fiskeriene et sentralt tema. Det var f.eks. aktuelt å etablere et lokalt / regionalt ”reguleringsorgan” for marine ressurser (herunder redskapsbegrensninger og soner med fiskeforbud). En av målsettingene med prosjektet var å: *«Innenfor eksisterende lovverk, utrede ulike organiseringer av aktiv forvaltning av kystområdene enten gjennom et:*

- *Regionalt forvaltningsorgan (regionalisert beslutningsmyndighet)*
  - *Regionalt rådgivningsorgan (sentralisert beslutningsmyndighet)*
  - *Ev. lokale organer*
- og gi tilråding om valg av organiseringsmodell».*

Det ble den 2. februar 2010 arrangert et møte mellom Havforskningsinstituttet, Fiskerlaget Sør og Norges Fiskarlag. I etterkant av dette møtet klargjorde vi vårt syn på prosjektet. I et notat datert 16. februar 2010 beskrev vi de viktigste forutsetningene, sett fra vår side:

1. *«Forvaltningsmodellen for norske fiskerier må ligge fast. Vi skal ha en sentral fiskeriforvaltning i Norge. Endringer i forhold til yrkesfiskernes mest sentrale interesseområder må avgjøres etter nasjonale prosesser, og ikke på kommunalt eller regionalt nivå.*
2. *Eventuelle verneprosjekt må vurdere de totale årsakssammenhengene bak bestandsnedganger og endringer i økosystemene. Fiskerier utgjør bare en liten del av det store bildet. Også fragmentering av gyte- og oppvekstområder, utslipp, temperaturendringer, fravær av raudåte, framvekst av sel og skarv osv. må vurderes.*
3. *Det må ikke åpnes for såkalt ”marin soneforvaltning” på siden av kystsoneplanlegging etter plan- og bygningsloven».*

Vi fikk oversendt et nytt utkast til prosjektbeskrivelse 25. februar 2010. Føringerne for en lokal/regional forvaltning av fiskeriene var tonet noe ned, ved at det i stedet skulle tas sikte på å etablere frednings- og bevaringsområder gjennom bruk av havressursloven. Sett fra fiskernes side ville resultatet kunne bli omtrent det samme. (Det er også nettopp dette som nå ser nå ut til å kunne skje. Fiskeridirektoratets høringsutkast om bevaringssoner er identisk med Tvedestrand kommunes vedtak). I sum var våre innspill i liten grad tatt hensyn til. På grunn av dette ble det gitt tilbakemelding om at fiskernes organisasjoner fortsatt ikke kunne støtte prosjektet. Vi ba derimot om en videre faglig dialog.

Norges Fiskarlag sendte derfor den 5. april 2010 et brev til Fiskeri- og kystdepartementet, der vårt syn på saken ble lagt fram. Bl.a. stod det:

- *Prosjektforslaget ”aktiv forvaltning av marine ressurser i kystsonen” er etter Fiskarlagets oppfatning, gjennomført på en måte som ikke gir tillit, forankring og legitimitet hos fiskerne. For fiskerne er det særdeles viktig å ivareta gyte- og oppvekstområder og produktive bestander. Det er bl.a. derfor fiskernes organisasjoner har vært positive til-, og deltatt i, mange ulike verneprosesser.*
- *Norges Fiskarlag, Fiskerlaget Sør og Dypvåg Fiskerlag stiller derimot spørsmål ved hvordan medvirkning, fiskeripolitiske spørsmål, faglige problemstillinger, og ikke minst de ulike aktørenes roller har blitt håndtert i dette prosjektforslaget.*
- *Norges Fiskarlag, Fiskerlaget Sør og Dypvåg Fiskerlag er svært kritiske til hvordan medvirkning, fiskeripolitiske spørsmål, faglige problemstillinger, og ikke minst de ulike aktørenes roller har blitt håndtert i dette prosjektet. Å være prosessdriver for etablering av nye marine verneområder, løsrevet fra andre nasjonale prosesser, i strid med fiskernes interesser og på et mangelfullt faglig grunnlag kan neppe anses å være Havforskningsinstituttets oppgave».*

Først den 25. mars 2011, nesten ett år senere, fikk vi innsyn i en rapport fra Havforskningsinstituttet med tittel ”*Forslag til sonering i Tvedestrand kommune*”. Det viste seg også her at få av våre innspill var tatt til følge, i tillegg inneholdt rapporten flere faglige feil og mangler. Vi fikk et møte med

Fiskeri- og kystdepartementet den 31. mars ang. saken. Noe senere (5. april 2011) sendte Norges Fiskarlag et brev til Fiskeri- og kystdepartementet der vi la fram vårt syn på saken, og kom med forslag til forbedringer (brevet er vedlagt i sin helhet). I vårt brev til Fiskeri- og kystdepartementet ble det bl.a. pekt på:

- *«I det pilotprosjektet som nå er under gjennomføring Tvedestrand kommune, framstår de ulike aktørenes (Havforskningsinstituttet, Fiskeri- og kystdepartementet, kommunen, Fiskeridirektoratet regionalt og sentralt, styringsgruppa m.fl.) roller som uklare.*
- *Etter Norges Fiskarlags oppfatning må etablering av verne- og bevaringsområder etter havressursloven skje gjennom minst like gode og oversiktlige prosesser som verneprosesser etter naturmangfoldloven. Dette synes per i dag ikke å være tilfelle. Det framstår også som uklart hvordan yrkesfiskernes innspill og interesser skal vektlegges og ivaretas i slike lokale verne- og bevaringsprosesser.*
- *Prosjektet "Aktiv forvaltning" synes å ha om ambisjon om å bidra til utforming av en ny politikk for forvaltningen av kystsonen. Rammene for dette må derfor forankres gjennom politiske prosesser på et overordnet/nasjonalt nivå».*

Til tross for våre merknader ble samme rapport lagt fram for behandling i Tvedestrand kommune. Det er også samme rapport som ligger til grunn for Fiskeridirektoratets høring av «Bevaringssoner i Tvedestrand kommunes sjøområder».

Tvedestrand kommune sendte sitt vedtak over til Fiskeridirektoratet høsten 2011. Fiskeridirektoratet opplyser i høringsnotatet at de ikke har fått informasjon om hvilke innspill som var sendt i saken forut for behandlingen i kommunestyret. Fiskeridirektoratets høringsutkast er altså helt og holdent basert på vedtakene i kommunestyret. I Fiskeridirektoratets høringsbrev heter det at kommunestyret fattet et enstemmig vedtak, noe som er riktig på dette stadiet, men når kommunestyret nå behandlet hørings-saken fra Fiskeridirektoratet var det ikke lenger enstemmig tilslutning til forslaget. Et betydelig mindretall gikk imot.

Dokumentene som ligger til grunn for Fiskeridirektoratets høringsutkast (bl.a. Havforskningsinstituttets rapport om «Forslag til sonering i Tvedestrand kommune») er ikke er lagt ved saken fra Fiskeridirektoratets side. Vi finner heller ikke disse dokumentene på hjemmesidene til Tvedestrand kommune eller hos Havforskningsinstituttet. På bakgrunn av dette mener vi det kan reises tvil om Fiskeridirektoratets høringsutkast om bevaringsområder i Tvedestrand kommune er tilstrekkelig faglig og juridisk belyst.

Fiskeridirektoratet opplyser i sitt høringsnotat at prosjektet «aktiv forvaltning av marine ressurser i kystsonen» har vært drøftet gjennom folkemøter, skriftlig høring, brukerundersøkelse og egne møter med det lokale fiskarlaget. I tillegg skal det ha blitt avholdt 6 møter i prosjektgruppa. Det som imidlertid er verd å merke seg, er at prosessen og resultatene av møtene i svært liten grad er dokumentert. Det er mulig det finnes referater fra enkelte av disse møtene, men vi har ikke fått tilgang til et eneste. At denne prosessen i så liten grad er dokumentert, er en vesentlig svakhet. Sannsynligvis er dette også hovedårsaken til at fiskernes innvendinger og faglige merknader til prosjektet blir avfeid som «udokumenterte påstander», uten å bli seriøst vurdert. Det må også påpekes at det lokale fiskerlaget er, og har vært, sterke motstander av prosjektet, og at deres syn overhodet ikke fremkommer i saksdokumenter eller høring.

Vi er også kritisk til hvordan dette prosjektet har blitt kommunisert til pressen, kommunestyret, forvaltningen og andre. Vi konstaterer f.eks. at prosjektlederen i Tvedestrand kommune opplyser at «prestisje» er en svært viktig motivasjon for å få prosjektet gjennomført (NRK 14. oktober 2011). Vi konstaterer i tillegg at representanter for Fiskeridirektoratet (som er ansvarlig for gjennomføringen av denne høringen) og Havforskningsinstituttet i en kronikk i Tvedestrandsposten 13. januar i år slår fast at «det skal innføres restriksjoner på fiske og fangst...». Etter vår oppfatning er det uheldig at

Fiskeridirektoratet forskutterer resultatet av en egen høringsprosess. Vi forutsetter imidlertid at fiskeriforvaltningen ikke vektlegger «prestisje» i denne saken, at relevante innspill faktisk blir tatt hensyn til, og at utfallet av denne høringen ikke på noen måte er forhåndsbestemt.

### **Faglige merknader**

Det foreslåtte prosjektet bygger i hovedsak på Havforskningsinstituttets rapport «*Forslag til sonering i Tvedestrand kommune*». Fiskeridirektoratet har valgt å ikke legge denne rapporten ved høringsprosessen. Rapporten blir heller ikke gjort kjent for høringspartene på annen måte. Det mener vi er uheldig. Fordi Norges Fiskerilag, Fiskerlaget Sør og Dypvåg Fiskerlag har uttalt oss til saken ved tidligere anledninger velger vi å kommentere den aktuelle rapporten sammen med våre andre faglige merknader til høringsforslaget.

Våre innspill og merknader til rapporten "Forslag til sonering i Tvedestrand kommune" er gjengitt i sin helhet i det vedlagte brevet «*Ang. prosjektet aktiv forvaltning i kystsonen*», som ble sendt til Fiskeri- og kystdepartementet den 5. april 2011. Noen av de viktigste faglige merknadene er gjengitt nedenfor:

1. *«Vi registrerer at det kun var kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og Fiskeridirektoratet region Sør (i tillegg til Havforskningsinstituttet), som fikk anledning til å delta i styringsgruppa. Dette fordi det er disse offentlige etatene som finansierer prosjektet. Yrkesfiskerne, som er de som vil bli hardest rammet av evt. fiskeforbud, har som nevnt ikke fått anledning til å delta. Etter vår oppfatning er det faglig og prinsipielt svært betenkelig at muligheten for å bidra med offentlig finansiering skal være bestemmende for representasjon og muligheter for reell medvirkning i dette prosjektet.*
2. *Rapporten gir inntrykk av at Dypvåg Fiskerlag, har gitt støtte til prosjektet. Det er ikke tilfelle. Dypvåg Fiskerlag går imot prosjektet og har gitt uttrykk for at de føler seg overkjørt i saken.*
3. *En kan få inntrykk av at Fiskerlaget Sør støtter prosjektforslaget, ved at det flere steder (s. 32 og s. 35) refereres til vedtak i Fiskerlaget Sør. Dette er misvisende.*
4. *Det ble sommeren 2010 gjennomført en brukerundersøkelse blant Tvedestrandts befolkning, for å identifisere de viktigste fiskeområdene. Det går ikke fram av rapporten om innspill fra yrkesfiskerne (som har fiske som levebrød) ble tillagt særlig vekt. Det går heller ikke fram om aktuelle yrkesfiskere bosatt i andre kommuner fikk anledning til å delta i undersøkelsen. For øvrig er det Fiskeridirektoratets standard for innsamling av kystnære fiskeridata som er institusjonalisert til bruk for å kartlegge yrkesfiskernes fiskeområder, men denne metodikken nevnes ikke i rapporten. Det er derfor all grunn til å stille spørsmål ved om brukerundersøkelsen, den etterfølgende dataanalysen og forslaget til sonering/bevaringsområder er gjennomført på rett premisser.*
5. *Fiskernes organisasjoner anmodet tidlig om at alle viktige påvirkningsfaktorer måtte vurderes i prosjektet, (jfr. pkt. b på forrige side). Dette har etter vårt syn ikke blitt fulgt opp. Prosjektet framstår også som "løsrevet" fra andre helt sentrale prosesser. Dette omfatter bl.a.:*
  - *Nasjonal marin verneplan og føringene gitt av rådgivende utvalg ("Skjoldal-utvalget")*
  - *Regjeringens arbeid for å lage en forvaltningsplan for Nordsjøen og Skagerrak innen 2013*
  - *Pågående og kommende overvåkingsprogram, forankret i OSPAR-konvensjonen og vanndirektivet*
  - *Fiskeriforvaltningens og fiskerinæringens arbeid for å gjenoppbygge bestandene av kysttorsk*
  - *Føringene i Stortingsmelding nr. 43 (1998-99) om Vern og bruk i kystsonen*
6. *Fiskernes organisasjoner ga tidlig innspill om at det ikke måtte åpnes for "marin soneplanlegging" på siden av den nye plan- og bygningsloven, (jfr. pkt c på forrige side). Etter vår oppfatning burde planfaglig kompetanse ha blitt tillagt betydelig vekt i prosjektet, noe som*

*heller ikke har blitt fulgt opp. Det har blitt jobbet med marin kartlegging i Tvedestrand i mer enn 10 år, og vi finner det bemerkelsesverdig at dette fortsatt ikke gjenspeiles i gjeldende kystsoneplan/kommuneplan for Tvedestrand kommune. Det er verken avsatt konkrete områder for å beskytte gyteområder, oppvekstområder, fiskeområder eller andre områder med viktig marint biologisk mangfold. Det er nettopp her kystkommunene har sin viktigste oppgave, ikke i forhold til å forvalte fiskeriene.*

7. *Danmarks Fiskeriundersøkelser har, i samarbeid med bl.a. WWF, gjennomført et omfattende studium, som oppsummerer kunnskap om marint beskyttede områder. Her anbefales det at vern av områder mot fiske først gjennomføres etter grundige overveielser av hva en ønsker å oppnå. Det må gjennomføres en grundig evaluering av mulighetene for å nå de ønskede målsettingene, og en må allerede fra starten av planlegge- og gjennomføre et forsøksdesign som kan registrere og evaluere ønskede endringer. Dette er sammenfallende med våre oppfatninger. Vi kan ikke se at forsøksdesign og evaluering hittil har blitt vektlagt i dette prosjektet.*
8. *Reell brukermedvirkning er forutsetning for vellykkede verneprosesser, bl.a. fordi dette bidrar til å:*
  - *Utnytte unik kunnskap, erfaring hos fiskerne og andre som blir berørt av verneforslaget*
  - *Identifisere utilsiktede/uønskede effekter av verneforslaget*
  - *Oppnå tillit, eierskap og støtte i beslutningsprosessene**Vi konstaterer at hensynet til- og nytte for fiskeriene ikke har vært noen sentral målsetting i dette prosjektet. Etter vår oppfatning har prosjektledelsen heller ikke hatt noe ønske om reell brukermedvirkning fra yrkesfiskernes side. I så fall burde fiskernes organisasjoner fått mulighet til å bidra til å legge de faglige premissene for prosjektet fra starten av, i tillegg til å delta i styringsgruppa.*
9. *I forslaget til "bevaringssoner", spesielt i ytre skjærgård, vil yrkesfiskerne bli direkte skadelidende ved at de fratras viktige fiskefelt. Samtidig er situasjonen for kystfiskerne langs Agder-kysten nå svært krevende, og det er i denne regionen frafallet av yrkesfiskere har vært størst. Det arbeides derfor nå med fullføring av en egen handlingsplan for yrkesmessig kystfiske i sør. Til tross for dette har en ikke forsøkt å vurdere negative effekter for yrkesfiskerne, fiskerinæringen og for kystsamfunnene, som følge av verneforslagene.*
10. *På side 5 i rapporten står det: "Havforskningsinstituttet er gjennom sitt tildelingsbrev pålagt å gjennomføre forskningsaktiviteter for å studere nærmere den biologiske og økologiske effekten av bevaringsområder av forskjellig karakter". Dette er en feilsitering. I Havforskningsinstituttets tildelingsbrev for 2011 står det derimot at: "Fiskeri- og kystdepartementet ber instituttet om å videreføre arbeidet med å dokumentere effekten av de former for områdevern som hittil er benyttet i fiskeriforvaltningen, og videreføre arbeidet med en utvidet vitenskapelig tilnærming til problemstillingen". Det er derfor ingenting i tildelingsbrevet som tilsier at Havforskningsinstituttets rolle er å være pådriver for nye forvaltningsmodeller eller nye kommunale marine verneområder. Vi kan følgelig ikke se at det som hevdes i Tvedestrandsposten den 2. april (vedlegg 5), om at gjennomføringen av dette prosjektet er et "pålegg" fra Fiskeri- og kystdepartementet, medfører riktighet».*

Havforskningsinstituttet og Tvedestrand kommune har blitt informert om alle de faglige merknadene ovenfor. Til tross for dette er ingen av våre merknader tatt hensyn til i den prosessen som ble gjennomført i Tvedestrand kommune. Det har følgelig vært en ren overkjøring av fiskerne og deres organisasjoner så langt i prosessen.

En registrerer at underveis i hele denne prosessen så har Havforskningsinstituttet ved prosjektansvarlig vært særdeles aktiv i media med å markedsføre prosjektet, og det er fremkommet både merkverdige uttalelser og feilaktige påstander. Blant de merkverdige påstandene kan nevnes sammenligningen mellom Great Barrier Reef, hvor prosjektleder skal ha hentet inspirasjon, og Tvedestrand kommunes kystsone. I Wikipedia heter det bl.a. følgende om Great Barrier Reef:



forventet endelig vedtak mars 2012. Som nevnt så er kommunenes viktigste oppgave i kystsoneforvaltningen nettopp å ta vare gyteområder, oppvekstområder og andre områder med viktig marint biologisk mangfold, gjennom sine arealplaner. Vi stiller oss derfor undrende til Tvedestrand kommunes prioriteringer og oppfatning av egen rolle i kystsoneforvaltningen.

6. Når det gjelder kartlegging av fiskeriaktivitet og fiskeområder, ønsker vi minne om at Fiskeridirektoratets veileder for kartlegging av kystnære fiskeridata må brukes. Denne veilederen fungerer godt, og den er over lang tid institusjonalisert i forhold til å kartlegge fiskeområder og gyte- og oppvekstområder til bruk i forvaltningssammenheng. Kartleggingen er rimelig kostnadseffektiv, og den omfatter også aktuelle fiskere bosatt i andre kommuner/landsdeler. Dataverktøy som «MARXAN» og andre dataprogrammer må ikke brukes ukritisk, og de er ingen erstatning for Fiskeridirektoratets kartleggingsmetodikk, slik det er gjort i Tvedestrand tilfelle.
7. Tvedestrand kommune opplyser i pressen at de ønsker et forbud mot fiskeri i store deler av sin kystsone, med den hensikt å øke bestandene. Da må en selvfølgelig også ha konkret kunnskap om hva som har ført til at disse bestandene har blitt redusert. I dette prosjektet synes en kun å hatt fokus på å forby fiske. Hvis en skal kunne dokumentere effekter av et evt. fiskeforbud på en fornuftig måte, må også andre aktuelle påvirkningsfaktorer kartlegges og vurderes. Det omfatter bl.a. endringer i sjøtemperatur/klima, predatorer, (mellemskarv, sel), «sukkertaredød» / nedbeiting av tare, evt. algeoppblomstringer og forurensende utslipp. Det har ikke blitt gjort. Det er hittil ingenting som tyder på at nytten av å forby fiske i bevaringssoner i Tvedestrand vil være større enn ulempene for yrkesfiskere, sportsfiskere, lokalbefolkning og andre. Det kan også stilles spørsmål ved om nytten av prosjektet vil overstige prosjektkostnadene, som tidligere var oppgitt til ca. 20 mill. kr. (i et intervju med Havforskningsinstituttet v/ Torjan Bodvin i NRK 21. mars i år ble budsjettet oppgitt å være 15 mill. årlig i 5 år).
8. De siste årene har vi fått klare indikasjoner på at bestandene av hummer og torsk langs Sørlandskysten er i ferd med å ta seg godt opp igjen, uten at man heller helt vet årsakene til dette. Etter vår oppfatning synes det derfor å være unødvendig å forby fiskeri i store deler av Tvedestrand kystsone. Vi er også kritisk til at Tvedestrand kommune særlig ønsker å forby yrkesfiske. Tross alt er det yrkesfiskerne som har fiskeri som levebrød.
9. I Fiskeridirektoratets høringsbrev opplyses det om at Tvedestrand kommune planlegger en evaluering av prosjektet etter 5 år. Dersom denne evalueringen skal fungere tilfredsstillende må den planlegges fra starten av. I den forbindelse kan det vises til en god rapport fra Danmarks Fiskeriundersøkelser og WWF. Her anbefales det bl.a. at vern av områder mot fiske først gjennomføres etter grundige overveielser av hva en ønsker å oppnå. Det må gjennomføres en grundig evaluering av mulighetene for å nå de ønskede målsettingene og suksesskriteriene, samt planlegge- og gjennomføre et forsøksdesign som kan registrere ønskede endringer. Vi kan ikke se at noe av dette er forsøkt gjort i dette prosjektet.

#### **Eventuell utvidelse av «aktiv forvaltning konseptet»**

Som vi har dokumentert i denne høringsuttalelsen, så tilfredsstillende ikke prosjektet «aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen», og dermed også Fiskeridirektoratets høring av forskrift om bevaringsområder i Tvedestrand kommunes kystsone, grunnleggende krav til prosess og medvirkning og faglig kvalitet. Norges Fiskerilag og Fiskerilaget Sør har likevel hatt en nærmere dialog med Fiskeri- og kystdepartementet om hvordan dette konseptet kan bli bedre, i forhold til en evt. utprøving av liknende konsept i andre kommuner.

Selv om det i flere tilfeller kan være behov for en mer lokalt tilpasset forvaltning, synes det nå å være enighet om at norske fiskerier skal forvaltes nasjonalt, gjennom fiskeriforvaltningen. Da er det viktig at det tas fiskerifaglige hensyn, noe som etter vår oppfatning ikke er gjort i Tvedestrand. I forhold til en evt. utvidelse av «aktiv forvaltning konseptet», har vi følgende innspill:

«Det er over 2 000 kilometer langt, det dekker et område på 345 400 km<sup>2</sup> og kan sees fra verdensrommet. The Great Barrier Reef er verdens største enkeltstruktur laget av levende organismer. Dette reves struktur består av milliarder av bittesmå organismer, kjent som koralldyr. The Great Barrier Reef støtter et bredt mangfold av liv, og har blitt erklært som en del av verdensarven av UNESCO i 1981. CNN har merket det som 1 av de 7 naturlige underverk i verden. Queensland National Trust har erklært den et delstatsikon for Queensland. The Great Barrier Reef støtter et mangfold av liv, inkludert mange sårbare og truede arter. I revet finnes det over 1 500 typer fisk, 4 000 typer bløtdyr og 350 typer koraller. Tretti arter av hvaler, delfiner og niser har vært registrert.

Spranget er unektelig ganske stort fra Great Barrier Reef til Tvedestrands kystsoner. Det hevdes gjennom media at prosjektet har hatt en god dialog med lokale fiskere i Dypvåg Fiskerlag, noe som tilbakevises på det sterkeste fra laget. Prosjektledelsen uttaler også til media at Fiskerlaget Sør satte en stopper for dialogen med det lokale fiskerlaget. Dette er også positivt feil.

#### I tillegg til ovennevnte har vi følgende nye faglige merknader til prosjektforslaget:

1. For et så stort og kostnadskrevende prosjekt som «*aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen*», er det avgjørende at det bygger på et godt vitenskapelig grunnlag. Prosjektet må baseres på en gjennomgang av kjent kunnskap og vitenskapelige arbeid og artikler, bl.a. om effekter av reguleringer og vern i liknende økosystemer som Tvedestrands kystsoner. En slik vitenskapelig gjennomgang må gjennomgås og kommenteres av uavhengige referere/sensorer. Vi kan ikke se at dette prosjektet bygger på noe slikt vitenskapelig fundament. Det kan derfor stilles spørsmål ved om dette prosjektet kan betegnes som forskning.
2. Prosjektforslaget tar i liten grad hensyn til de totale årsakssammenhengene bak nedgang i viktige bestander langs Sørlandskysten. Det er som nevnt ikke mangelfulle reguleringer av fiskeriene som er hovedårsaken til svake bestander i Sør-Norge. Derfor må også økosystemendringer (deriblant temperaturendringer, fravær av raudåte, framvekst av sel og skarv, fragmentering av gyte- og oppvekstområder gjennom bit for bit utbygging, utslipp osv.) vurderes nærmere i prosjektet. Det er etter vår mening kun gjennom å undersøke de samlede årsakene til bestandsnedgang en kan iverksette målrettede og kostnadseffektive tiltak. Vi stiller oss derfor undrende til hvorfor dette ikke har blitt fulgt opp, og finner det sterkt kritikkverdige.
3. For øvrig er det fortsatt ikke helt klart hva som kan regnes som «lokale bestander», særlig når det gjelder torsk. Det har liten hensikt å innføre faste bevaringsområder med fiskeforbud for vandrende bestander. Vi kan vanskelig tro at det er snakk om en lokal bestand av torsk i «ytre skjærgård bevaringssoner». Vi er selvsagt positive til bevaring av de torskebestandene som vandrer i Skagerrak, men i den sammenhengen betyr de kommunale grensene utaskjærs svært lite. Når vi i tillegg vet at dette bevaringsområdet vil føre til beslag av tradisjonelt viktige fiskefelt og store konflikter med yrkesfiskerne, at dette området kom inn i verneforslaget ved et benkeforslag i Tvedestrand kommunestyre, og at det er svært mangelfullt utredet, så burde Fiskeridirektoratet aldri inkludert dette området i sitt høringsforslag.
4. Etter vår oppfatning burde en også, allerede i planleggingsfasen av prosjektet, lagt vekt på å innhente tilstrekkelig kompetanse innen forvaltningsprosesser, brukermedvirkning, kystsonerplanlegging og fiskerifaglige spørsmål. Vi stiller oss undrende til hvorfor våre innspill ang. dette ikke ble fulgt opp.
5. Vi registrerer at Tvedestrand kommune ikke har innarbeidet hensynet til marint biologisk mangfold, gyteområder osv. i sin gjeldende kystsonerplan, gjennom å avsette konkrete arealkategorier i samsvar med dette. Det er jo nettopp disse temaene som har vært kartlagt gjennom en årrekke (snart 10 år) gjennom det såkalte «Tvedestrandsprosjektet». Vi registrer også at Tvedestrand kommune heller ikke prioriterer å ta inn hensynet til de biologiske verdiene som er kartlagt i kommunen i sin nye «kommunedelplan kystsoner 2011 – 2022», som oppgis å ha

1. Vi er positive til at prosjektet gis en fornuftig avgrensning, ved at det tas utgangspunkt i inntil en primærkommune og en sekundærkommune i hver økoregion. Prosjektet og prosessen i Tvedestrand må evalueres før en evt. videre utvidelse.
2. Det må allerede fra starten ligge til grunn et definert og klart forskningsdesign, slik at prosjektet kan gi gode og objektive svar på de spørsmålene en faktisk ønsker svar på.
3. På bakgrunn av erfaringene fra Tvedestrand er det åpenbart at også fagmiljøer med tilstrekkelig kompetanse på forvaltningsprosesser, arealplanlegging og brukermedvirkning må kobles opp mot prosjektet, dersom det er aktuelt med en utvidelse.
4. Vi mener det må bli definert klarere utvelgelseskriterier for kommuner som kan være aktuelle deltagere i prosjektet. Etter vår oppfatning bør det f.eks. stilles krav til at aktuelle kommuner må ha en god kystsoneplan, der også gyte- og oppvekstområder, fiskeområder og hensynet til andre marine næringer og aktiviteter er ivaretatt på en god måte. Vi kan vanskelig se at det i denne sammenhengen er relevant om kommunene er med i «Nettverk for fjord- og kystkommuner», eller ikke.
5. De ulike aktørenes roller og oppgaver må være klart definert før prosjektet starter opp.
6. Det må formuleres mer konkrete målsettinger og suksesskriterier (ut over å ivareta og optimalisere bruken av marine verdier). Da vil en samtidig kunne tydeliggjøre at nytteverdien av prosjektet kan samsvare med kostnadene.
7. En må sikre et klarere skille mellom forskning og politikk enn det som har vært tilfelle i Tvedestrand.
8. En bør ha en vurdering av om havressurslovens regelverk i forhold til oppsyn og evt. straffereaksjoner virkelig er hensiktsmessige for dette opplegget.
9. Det skal etter planen opprettes en nasjonal styringsgruppe for dette konseptet. De som skal sitte i denne gruppa bør kunne bidra med positive faglige innspill, også på et mer grunnleggende og prinsipielt nivå. Den nasjonale styringsgruppa må derfor konstitueres før en iverksetter en evt. utvidelse av «aktiv forvaltning konseptet».
10. Tvedestrand er en liten, og ikke helt typisk, norsk kystkommune. Kommunen har også lite fokus på fiskeri, de har ingen oppdrettsnæring og de har en svak kystsoneplan. Tvedestrand ligger nær Havforskningsinstituttet - Flødevigen, og har fått kartlagt sine kystområder på et svært detaljert nivå, som naturlig nok ikke vil være realistisk for andre kommuner. Overføringsverdien fra Tvedestrand til andre kystkommuner er derfor forholdsvis begrenset, noe en må ta hensyn til når en planlegger en evt. utvidelse av konseptet.
11. Utvidelsen av «aktiv forvaltning konseptet» bør uansett avvente til etter at høringsuttalelsene til forslaget om bevaringssoner i Tvedestrand kommune er grundig gjennomgått. Da vil en kunne dra nytte av gode innspill, samt ta lærdom av de feilene som er begått i Tvedestrand.

### **Konklusjoner**

Fiskerne er helt avhengig av velfungerende økosystemer, intakte gyte- og oppvekstområder, et rent hav- og fjordmiljø og godt forvaltede fiskebestander. Norges Fiskerlag, Fiskerlaget Sør og Dypvåg Fiskerlag er derfor også grunnleggende positiv til marint vern. Dette så lenge slike tiltak bygger på et godt faglig grunnlag, og dersom de innføres i god dialog med fiskerne.

Prosjektet «Aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen» ligger til grunn for Fiskeridirektoratets høring av potensielle bevaringssoner i sjø i Tvedestrand. Dette prosjektet gir ikke tilstrekkelig

grunnlag for å gjennomføre Fiskeridirektoratets høringsforslag, verken juridisk, faglig eller forvaltningsmessig. Vi mener å ha dokumentert dette på en grundig måte i denne høringsuttalelsen. Bl.a. mener vi at:

1. Utredningsplikten etter forvaltningsloven § 37 er etter vår vurdering brutt i denne saken. Det bør også være rimelig klart at når det foreslås innføring av et forvaltningsregime, som ikke tidligere er innført i Norge, så skjerpes kravet til utredningsplikt. Det foreligger således saksbehandlingsfeil.
2. Vi kan ikke se at forslaget til forskrift kan hjemles i havressurslovens § 16. Realitetene i forslaget er at det eventuelt må hjemles i § 19. En hjemmelshenvisning til § 16 fremstår som en omgåelse av en korrekt forståelse av havressurslovens bestemmelser. Den rettslige konsekvensen av at forslaget eventuelt må hjemles i § 19, er at det er Kongen og ikke Fiskeri- og kystdepartementet som har lovkompetanse til å vedta de foreslåtte tiltak.
3. Prosjektet "Aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen", som denne høringen bygger på hadde åpenbart til hensikt å etablere en ny politikk med lokale/regionale organ for regulering av fiskeriene (herunder redskapsbegrensninger og soner med fiskeforbud). Dette bryter med helt sentrale føringer i norsk fiskeripolitikk. Naturlig nok kunne ikke fiskerne være med på dette. Fiskeridirektoratets foreliggende høringsforslag er identisk med det forslaget til bevaringssoner som Tvedestrand kommune la opp til. Følgelig kan det reelle resultatet for fiskerne her bli identisk med en evt. kommunal regulering av fiskeriene.
4. Vi er svært kritisk til hvordan medvirkning, fiskeripolitiske spørsmål, faglige problemstillinger, og ikke minst de ulike aktørenes roller har blitt håndtert i dette prosjektet. Vi er også kritisk til at en så viktig berørt part som fiskerne aldri var velkommen inn i styringsgruppa.
5. Den prosessen som har foregått i Tvedestrand er i svært liten grad dokumentert i form av møtereferater. Dette er en vesentlig svakhet med hele denne prosessen. Sannsynligvis er dette også hovedårsaken til at fiskernes faglige merknader til prosjektet blir avfeid som «udokumenterte påstander», uten å bli seriøst vurdert.
6. Vi kan ikke se at dette prosjektet bygger på noe godt vitenskapelig fundament. Det er i så fall ikke vist/dokumentert på noen tilfredsstillende måte. Prosjektet har etter vår oppfatning først og fremst hatt til hensikt å utforme en ny politikk for forvaltning av fiskeriene. Prosjektet er også gjennomført på en måte som ikke har gitt tillit, forankring og legitimitet hos fiskerne og andre.
7. Prosjektforslaget tar ikke hensyn til de totale årsakssammenhengene bak variasjoner i viktige bestander langs Sørlandskysten. Prosjektet har heller ikke kommunisert noe forsøksoppsett, som beskriver hvordan en kan komme fram til pålitelige forskningsresultater, eller hvordan prosjektet er tenkt evaluert.
8. Rapporten fra Havforskningsinstituttet med tittel "Forslag til sonering i Tvedestrand kommune", utgjør en viktig del av det faglige grunnlaget for denne høringen. Denne rapporten har (som vi har dokumentert tidligere i denne høringsuttalelsen) store faglige mangler, som ikke er korrigert.
9. Kommunikasjonen om prosjektet fra prosjektledelsen har etter vår oppfatning vært svært ensidig, og egnet til å villedde kommunepolitikere, forvaltning og andre.
10. Fiskerne er opptatt av bærekraftig høsting og marin verdiskaping. Etter vår oppfatning medfører prosjektet «Aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen», og evt. innføring av den aktuelle forskriften om bevaringssoner, en unødvendig byråkratisering av etablerte forvaltningsprosesser. Etter vår oppfatning vil nytten ikke kunne stå i samsvar med kostnadene. Dette, sammen med de andre punktene nevnt ovenfor, viser at dette konseptet ikke er i samsvar med mandatet for den kommende stortingsmeldingen om «Norge som verdens fremste sjømatnasjon».

11. Tvedestrand er ingen typisk kystkommune, som automatisk gir overføringsverdi til andre deler av kysten. Kommunen har lite positiv fokus på fiskeri, de har ingen oppdrettsnæring og de har en svak kystsonoplan. Siden det kan være aktuelt å utvide dette konseptet til andre kommuner, anmoder vi om at det først gjennomføres en full og uavhengig gjennomgang/evaluering av den prosessen som har funnet sted i Tvedestrand. Da vil en også kunne dra nytte av gode innspill, samt ta lærdom av de feilene som er begått.
12. Fiskeriforvaltningen må nå sørge for at det etableres minst like gode verneprosesser ved bruk av havressursloven, som ved bruk av naturmangfoldloven, dersom det er aktuelt å utvide dette konseptet til å omfatte flere kommuner.

På bakgrunn av det som er slått fast ovenfor, forutsetter vi at forslaget til bevaringsområder i Tvedestrand kommunes sjøområder ikke innføres på det grunnlaget som foreligger. Det såkalte «Ytre skjærgård bevaringssone», som kom inn i verneforslaget som følge av et benkeforslag i kommunestyret, er særlig mangelfullt faglig forankret, samtidig som det er svært konfliktfylt i forhold til både yrkes- og fritidsfiske. Dette området burde derfor aldri vært sendt på høring.

Vi har ved tidligere anledninger sagt at vi vil være positive til videre dialog om denne tematikken, både i Tvedestrand og landet for øvrig, dersom også fiskernes situasjon og faglige innspill tas på alvor. I så fall vil en ha fortsatt mulighet for å få til en positiv og omforent utvikling videre, som kan bli til fordel for alle parter.

Med hilsen

NORGES FISKARLAG  
I SAMARBEID MED FISKERLAGET SØR OG DYPVÅG FISKERLAG



Jan Skjærvø

Jan Birger Jørgensen  


Kopi til: Medlemslag, Fiskeri- og kystdepartementet, FHL, NSL, Norges Kysfiskarlag, Norges Sjømatråd, Skagerrakfisk S/L, Norges Råfisklag, Norges Sildesalgslag, Direktoratet for naturforvaltning, Havforskningsinstituttet, Mattilsynet, Kommunenes sentralforbund, Aust-Agder fylkeskommune, Vest-Agder fylkeskommune, Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Vest-Agder, Innovasjon Norge, Tvedestrand kommune, Lindesnes kommune, Norges jeger og fiskerforbund, Norges naturvernforbund, Natur og ungdom, Nettverk for fjord- og kystkommuner, KNS, Norges dykkerforbund, Norges Fritids- og småfiskerforbund, Norges Miljøvernforbund, Sjef Kystvakten, WWF,

Vedlegg: «Ang. prosjektet «aktiv forvaltning av marine ressurser i kystsonen». Brev til Fiskeri- og kystdepartementet datert 5. april 2011.



**NORGES FISKARLAG**  
FISKARLAGETS SERVICEKONTOR AS

**Fiskeri- og kystdepartementet**  
Postboks 8118 Dep  
0032 OSLO

Vår dato  
05042011

Vår referanse  
201100090/1-545

Vår saksbehandler

Deres referanse

**ANG. PROSJEKT "AKTIV FORVALTNING AV MARINE RESSURSER I KYSTSONEN"**

Vi viser til prosjektet "*Aktiv forvaltning av marine ressurser i kystsonen*", som for tiden pågår i regi av Havforskningsinstituttet m.fl. i Tvedestrand kommune. Vi viser også til møtet mellom Norges Fiskarlag og Fiskeri- og kystdepartementet den 31. mars 2011, der bl.a. dette prosjektet ble diskutert, samt til flere avisoppslag om prosjektet i den senere tid.

**Bakgrunn:**

For fiskerne er det særdeles viktig å ivareta gyte- og oppvekstområder og produktive bestander. Det er derfor fiskernes organisasjoner bl.a. har vært positive til-, og deltatt i, prosessen med opprettelse av fredningsområder for hummer. Når det gjelder torsk, som vandrer over større avstander, er situasjonen langt mer komplisert.

Arbeidet med prosjektet "*Aktiv forvaltning av marine ressurser i kystsonen*" startet opp i 2009, med den hensikt å etablere lokale, beskyttede marine områder, såkalte "soneplaner". Prosjektet la også opp til etablering av lokale/regionale reguleringsorgan for forvaltning av fiskeriene (herunder redskapsbegrensninger og soner med fiskeforbud). Fiskernes organisasjoner fikk verken anledning til å være med i styringsgruppa for prosjektet, eller medvirke til å legge faglige premisser for prosjektarbeidet.

Etter at styret i Fiskerlaget Sør, på bakgrunn av prosjektforslagets innhold og innretning, senere valgte å ikke kunne støtte prosjektet, ble det den 2. februar 2010 arrangert et møte mellom Havforskningsinstituttet, Fiskerlaget Sør og Norges Fiskarlag. I etterkant av møtet klargjorde vi vårt syn på prosjektet. Våre innspill til prosjektet framgår av notatet "*Innspill og forutsetninger for deltagelse i prosjektet: Aktiv forvaltning av marine naturverdier i kystsonen*", datert 16. februar 2010 (vedlegg 1), samt innspill og kommentarer til prosjektplanen for prosjektet (vedlegg 2). De viktigste forutsetningene fra vår side var:

- a) Forvaltningsmodellen for norske fiskerier må ligge fast. Vi skal ha en sentral fiskeriforvaltning i Norge. Endringer i forhold til yrkesfiskernes mest sentrale interesseområder må avgjøres etter nasjonale prosesser, og ikke på kommunalt eller regionalt nivå.
- b) Eventuelle verneprosjekt må vurdere de totale årsakssammenhengene bak bestandsnedganger og endringer i økosystemene. Fiskerier utgjør bare en liten del av det store bildet. Også fragmentering av gyte- og oppvekstområder, utslipp, temperaturendringer, fravær av raudåte, framvekst av sel og skarv osv. må vurderes.
- c) Det må ikke åpnes for såkalt "marin soneforvaltning", på siden av kystsoneplanlegging etter plan- og bygningsloven.

Vi fikk oversendt et nytt utkast til prosjektbeskrivelse 25. februar 2010. Føringene for en lokal/regional forvaltning av fiskeriene var tonet noe ned, men i sum var våre innspill i liten grad tatt hensyn til. På grunn av dette ble det gitt en tilbakemelding om at fiskernes organisasjoner fortsatt ikke kunne støtte dette prosjektet. Vi ba derimot om en videre faglig dialog, som dessverre har uteblitt, inntil vi den 25. mars i år fikk oversendt en rapport med et ferdig "Forslag til sonering i Tvedestrand kommune".

#### **Merknader til rapporten "Forslag til sonering i Tvedestrand kommune"**

1. Vi registrerer at det kun var kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og Fiskeridirektoratet region Sør (i tillegg til Havforskningsinstituttet), som fikk anledning til å delta i styringsgruppa. Dette fordi det er disse offentlige etatene som finansierer prosjektet. Yrkesfiskerne, som er de som vil bli hardest rammet av evt. fiskeforbud, har som nevnt ikke fått anledning til å delta. Etter vår oppfatning er det faglig og prinsipielt svært betenkelig at muligheten for å bidra med offentlig finansiering skal være bestemmende for representasjon og muligheter for reell medvirkning i dette prosjektet.
2. Rapporten gir inntrykk av at Dypvåg Fiskerlag, har gitt støtte til prosjektet. Det er ikke tilfelle. Dypvåg Fiskerlag går imot prosjektet og har gitt uttrykk for at de føler seg overkjørt i saken. En kronikk av Isak Monrad, som også er formann i Dypvåg Fiskerlag, stod på trykk i Tvedestrandsposten lørdag 26. mars. Denne kronikken gir et godt bilde på fiskernes oppfatning av prosjektforslaget (vedlegg 3).
3. En kan få inntrykk av at Fiskerlaget Sør laget støtter prosjektforslaget, ved at det flere steder (s. 32 og s. 35) refereres til vedtak i Fiskerlaget Sør. Dette er misvisende.
4. Det ble sommeren 2010 gjennomført en brukerundersøkelse blant Tvedestrands befolkning, for å identifisere de viktigste fiskeområdene. Det går ikke fram av rapporten om innspill fra yrkesfiskerne (som har fiske som levebrød) ble tillagt særlig vekt. Det går heller ikke fram om aktuelle yrkesfiskere bosatt i andre kommuner fikk anledning til å delta i undersøkelsen. For øvrig er det Fiskeridirektoratets standard for innsamling av kystnære fiskeridata som er institusjonalisert til bruk for å kartlegge yrkesfiskernes fiskeområder, men denne metodikken nevnes ikke i rapporten. Det er derfor all grunn til å stille spørsmål ved om brukerundersøkelsen, den etterfølgende dataanalysen og forslaget til sonering/bevaringsområder er gjennomført på rett premisser.
5. Fiskernes organisasjoner anmodet tidlig om at alle viktige påvirkningsfaktorer måtte vurderes i prosjektet, (jfr. pkt. b på forrige side). Dette har etter vårt syn ikke blitt fulgt opp. Prosjektet framstår også som "løsrevet" fra andre helt sentrale prosesser. Dette omfatter bl.a.:
  - Nasjonal marin verneplan og føringene gitt av rådgivende utvalg ("Skjoldal-utvalget")
  - Regjeringens arbeid for å lage en forvaltningsplan for Nordsjøen og Skagerrak innen 2013
  - Pågående og kommende overvåkingsprogram, forankret i OSPAR-konvensjonen og vanddirektivet
  - Fiskeriforvaltningens og fiskerinæringens arbeid for å gjenoppbygge bestandene av kysttorsk
  - Føringene i Stortingsmelding nr. 43 (1998-99) om Vern og bruk i kystsonen
6. Fiskernes organisasjoner ga tidlig innspill om at det ikke måtte åpnes for "marin soneplanlegging" på siden av den nye plan- og bygningsloven, (jfr. pkt c på forrige side). Etter vår oppfatning burde planfaglig kompetanse ha blitt tillagt betydelig vekt i prosjektet, noe som heller ikke har blitt fulgt opp. Det har blitt jobbet med marin kartlegging i Tvedestrand i mer enn 10 år, og vi finner det bemerkelsesverdig at dette fortsatt ikke gjenspeiles i gjeldende kystsoneplan/kommuneplan for Tvedestrand kommune. Det er verken avsatt konkrete områder for å beskytte gyteområder, oppvekstområder, fiskeområder eller andre områder med viktig marint biologisk mangfold. Det er nettopp her kystkommunene har sin viktigste oppgave, ikke i forhold til å forvalte fiskeriene.

7. Danmarks Fiskeriundersøkelser har, i samarbeid med bl.a. WWF, gjennomført et omfattende studium, som oppsummerer kunnskap om marint beskyttede områder<sup>1</sup>. Her anbefales det at vern av områder mot fiske først gjennomføres etter grundige overveielser av hva en ønsker å oppnå. Det må gjennomføres en grundig evaluering av mulighetene for å nå de ønskede målsettingene, og en må allerede fra starten av planlegge- og gjennomføre et forsøksdesign som kan registrere og evaluere ønskede endringer. Dette er sammenfallende med våre oppfatninger. Vi kan ikke se at forsøksdesign og evaluering hittil har blitt vektlagt i dette prosjektet.
  
8. Reell brukermedvirkning er forutsetning for vellykkede verneprosesser, bl.a. fordi dette bidrar til å:
  - *Utnytte unik kunnskap, erfaring hos fiskerne og andre som blir berørt av verneforslaget*
  - *Identifisere utilsiktede/uønskede effekter av verneforslaget*
  - *Oppnå tillit, eierskap og støtte i beslutningsprosessene*
 Vi konstaterer at hensynet til- og nytte for fiskeriene ikke har vært noen sentral målsetting i dette prosjektet. Etter vår oppfatning har prosjektledelsen heller ikke hatt noe ønske om reell brukermedvirkning fra yrkesfiskernes side. I så fall burde fiskernes organisasjoner fått mulighet til å bidra til å legge de faglige premissene for prosjektet fra starten av, i tillegg til å delta i styringsgruppa. Vi finner det derfor oppsiktsvekkende at lederen for prosjektet gjennom media omtaler representanter for Fiskarlaget som lite samarbeidsvillige (se vedlegg 4). Det er også både oppsiktsvekkende og uriktig at Fiskarlaget har brutt noen dialog i dette prosjektet, slik det hevdes i et oppslag i Tvedestrandsposten den 2. april (vedlegg 5). Faglig uenighet er ikke det samme som manglende samarbeidsvilje.
  
9. I forslaget til "bevaringssoner", spesielt i ytre skjærgård, vil yrkesfiskerne bli direkte skadelidende ved at de fratras viktige fiskefelt. Samtidig er situasjonen for kystfiskerne langs Agder-kysten nå svært krevende, og det er i denne regionen frafallet av yrkesfiskere har vært størst. Det arbeides derfor nå med fullføring av en egen handlingsplan for yrkesmessig kystfiske i sør. Til tross for dette har en ikke forsøkt å vurdere negative effekter for yrkesfiskerne, fiskerinæringen og for kystsamfunnene, som følge av verneforslagene.
  
10. På side 5 i rapporten står det: "*Havforskningsinstituttet er gjennom sitt tildelingsbrev pålagt å gjennomføre forskningsaktiviteter for å studere nærmere den biologiske og økologiske effekten av bevaringsområder av forskjellig karakter*". Dette er en feilsitering. I Havforskningsinstituttets tildelingsbrev for 2011 står det derimot at: "*Fiskeri- og kystdepartementet ber instituttet om å videreføre arbeidet med å dokumentere effekten av de former for områdevern som hittil er benyttet i fiskeriforvaltningen, og videreføre arbeidet med en utvidet vitenskapelig tilnærming til problemstillingen*". Det er derfor ingenting i tildelingsbrevet som tilsier at Havforskningsinstituttets rolle er å være pådriver for nye forvaltningsmodeller eller nye kommunale marine verneområder. Vi kan følgelig ikke se at det som hevdes i Tvedestrandsposten den 2. april (vedlegg 5), om at gjennomføringen av dette prosjektet er et "pålegg" fra Fiskeri- og kystdepartementet, medfører riktighet.

### Konklusjon

Prosjektet er, slik det nå framstår, ikke primært noe faglig forskningsprosjekt. Etter vår vurdering har dette prosjektet til hensikt å utforme en ny politikk. Prosjektet er også gjennomført på en måte som ikke har gitt tillit, forankring og legitimitet hos fiskerne. I media har det i tillegg framkommet opplysninger om at Havforskningsinstituttet nå er i samtaler med mange flere kommuner, for å få innført soner med såkalt "nullfiske". En utvidelse av dette opplegget til andre deler av kysten vil være både politisk kontroversielt, respektløst overfor fiskerne og etter vår oppfatning faglig uholdbart.

Norges Fiskarlag er svært kritisk til hvordan medvirkning, fiskeripolitiske spørsmål, faglige problemstillinger, og ikke minst de ulike aktørenes roller har blitt håndtert i dette prosjektet. Å være

<sup>1</sup> Hoffmann E., Dolmer P., Nordberg E & Blanner P. 2004. MPA's - Beskyttede havområder i Norden? TemaNord 2004:543.



prosessdriver for etablering av nye marine verneområder, løsrevet fra andre nasjonale prosesser, i strid med fiskernes interesser og på et mangelfullt faglig grunnlag, kan etter Fiskarlagets oppfatning neppe anses å være Havforskningsinstituttets oppgave.

Før en evt. går videre med dette prosjektet må problemstillingene som er nevnt ovenfor avklares. Norges Fiskarlag anmoder på denne bakgrunn derfor Fiskeri- og kystdepartementet om et møte ang. denne saken.

Med hilsen  
NORGES FISKARLAG

Jan Skjærvø

  
Torleif Paasche

Kopi til: Medlemslag, Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet

Vedlegg:

1. *"Innspill og forutsetninger for deltagelse i prosjektet Aktiv forvaltning av marine naturverdier i kystsonen"* – Notat, datert 16. februar 2010
2. Innspill og kommentarer til prosjektplan for *"Aktiv forvaltning av marine naturverdier i kystsonen"*, 16. februar 2010
3. *"Et tap for kystkulturen"*. Kronikk i Tvedestrandsposten 26. mars 2011 av Isak Monrad
4. *"Fiskere "glemt" i vernesak"*. Oppslag i Fiskeribladet Fiskaren 25. mars 2011
5. *"- Fiskarlaget brøt dialogen"*. Oppslag i Tvedestrandsposten 2. april 2011